第 63 卷 第 4 期　　北京大学学报(哲学社会科学版)　　Vol. 63, No. 4
2026 年 7 月　　Journal of Peking University(Philosophy and Social Sciences)　　Jul. 2026

法 学 研 究

领导责任的概念拓展与适用框架

林 鸿 潮

(中国人民大学 纪检监察学院, 北京 100872)

摘　要: 既有研究尚未充分揭示领导责任的本质并描述其形态,以实现对相关规范的教义化理解和适用规则构建。基于“督导”和“引领”两种不同意义的领导,领导责任分别对应法律责任(纪律责任、纪法责任)和政治责任;除了行使领导职权,还存在运用权威引导治理资源配置的特殊领导方式,也可能产生领导责任;综合管理部门在特定领域对其他部门的统筹协调是一种“弱领导”,相应的责任形态也属领导责任。为彻底统摄各种形态的领导责任,领导的概念应当被拓展为科层系统中上级塑造下级的行为以使其符合一定政治意志的过程,领导责任则相应界定为领导干部因未能实现这一目标所应受到的否定性评价。以领导干部意志形成空间的大小为变量,可以将公共政策过程划分为四种类型,由此建立起领导责任的适用框架。

关键词: 领导责任;政治责任;法律责任;概念;适用规则

中图分类号: D630. 3,D262. 6　　**文献标识码:** A　　**文章编号:** 1000-5919(2026)03-0117-11

在党和国家监督体系中,领导责任是一个被广泛运用的重要概念,其内涵却尚存许多疑问。比如,各种实定法规范中的“领导责任”一词是否具有统一内涵?领导责任到底是不是相对于直接责任的间接责任?领导责任究竟缘于对领导职权的不当行使,还是缘于对领导权威的不当运用?这些问题在既有研究中尚无明晰答案。这意味着“领导责任”一词还没有被概念化,人们日常使用这一词汇指称的对象只有一个模糊范围,那就是公共领域中各种因领导受到否定性评价而引起的不利后果。至于那是什么样的领导,在领导着什么,又是如何产生责任的,都未曾深究。这就很难将领导责任在公共责任体系中进行清晰定位,进而实现对实定法中各种领导责任规范的教义化理解,最终在个案中作出准确评价。既有研究在深度上还未触达那些可以完成领导责任概念建构的本质问题——到底什么是“领导”?“领导”是如何触发“责任”的?在广度上则远未呈现领导责任在中国国家治理中的千姿百态,公共部门及其官员实施领导和由此承担责任的很多制度性安排在既有研究中都无法获得解释。因此,本文希望揭示党和国家治理中“领导”的作用机理,呈现由此产生的各种责任形态,在更广阔的知识脉络下拓展“领导责任”的概念内涵,并提出指引领导责任适用的分析框架。

一、法律/政治维度下的领导责任

科层组织中的领导有两种模式:一是以下级为原点的“督导”,即下级按照既定规则履行职责,上级施加一定强度的控制以确保下级的行为不会偏离规则;二是以上级为原点的“引领”,即上级主动塑造、驱动下级的行为,以确保下级的行为符合期望。前者将官僚制视为纯粹的执行系统,认为系统中的每个

收稿日期: 2025-09-11

作者简介: 林鸿潮,中国人民大学纪检监察学院教授,当代政党研究平台研究员。

基金项目: 中国人民大学科学研究基金项目“完善权力配置和运行制约机制研究”(24XNN018)。

层级都是既定规则的执行者;①后者认为官僚制既执行规则又部分参与规则制定。②

(一)"督导"意义上的领导及其责任

既有研究大多在"督导"意义上理解领导责任。这根源于古典的政治/行政二分法,认为所有国家都存在两种功能,即国家意志的表达和执行,前者是政治,后者是行政。所有国家也都设立了分支机构,每个机构主要负责(但不是唯一负责或者完全负责,因为存在某些交叉地带)其中的某项功能。③ 这里的"行政"是广义的,指国家机器中的整个执行系统。通常认为,对执行系统的控制必须包含某种标准设定方法(导向器)、某种搜集被控制者信息的方式(检测器)、在系统偏离正常运行情况下进行修正的方式(矫正器)。④ 其中,作为导向器的制度规则是由政治系统给定的,而检测器和矫正器的功能就是通过上级对下级的巡查督导即等级控制来完成的。⑤ 因此,执行系统中的每个层级都必须对其治下那一分支的运行状况保持警觉,及时发现和处理异常情况。如果没有做到这一点,就需要承担责任。由于领导干部并不参与设计系统,而是运行和维护系统,因此不承担政治责任,只承担法律责任。在这种模式下,下级的责任是原生的,上级的责任是派生的,因此是间接的,是相对次要的。至于政治系统对执行系统的控制,则不属于这一范畴下的"领导"。如果政治系统对系统的设计存在错误,应该放到政治过程中去解决,比如修改法律或者更换民意代表,而不是追究其中哪一个人的"领导责任"。

(二)"引领"意义上的领导及其责任

传统观点倾向于将领导责任视为法律责任,力图撇清其与决策责任、"设计"责任的关系,"否则,领导责任就会被直接责任所吸收。……设计系统的责任很大程度上属于法律、法规的设计者、议会,甚至系统之中某种运行的惯例已经存在了很久,这很难成为当下领导者的权力范围和义务范围"⑥。这种观点忽视了一个重要事实,那就是执行系统中存在政治子系统。对古典政治/行政二分法的批评反复指出,公共机构不可能通过机械执行法律就像流水线一样输出符合人民期望的公共产品,国家意志的表达和执行之间存在巨大裂隙需要填充。"行政本身就是构成政治的一个重要组成部分,它要求在执行政治任务的过程中,不断地作出因地制宜的政治性决策,这些决策同样也是国家意志的体现。"⑦因此,执行系统实际上分成了两部分:政治子系统(political executive)和纯粹的执行子系统(official executive/bureaucracy)。⑧ 前者是政治系统和执行系统的交叉地带,由执行系统中负政治责任的官员运行,他们在西方指的是政务官,在中国就是问责范围之所及的领导干部们。⑨ 他们参与了对执行者(包括他们自己在内)行为规则的设计,并且因具有民意机关所不具备的专业知识、人员规模、时间精力和信息优势等而拥有越来越重的话语权。⑩ 这意味着,一部分官员在执行既定规则之余,还参与设计了其治下公共机构和下属的行为规则,属于"引领"意义上的领导。当这种"引领"发生偏差,导致其治下公共事务产

---

① Max Weber, *From Max Weber: Essays in Sociology*, edited by Hans Heinrich Gerth & Charles Wright Mills, Oxford University Press, 1946, p. 196.

② John M. Gaus, *Notes on Administration: The Present Status of the Study of Public Administration in the United States*, American Political Science Review, Vol. 25(1), 1931, pp. 120-134.

③ 参见弗兰克·古德诺:《政治与行政——政府之研究》,丰俊功译,北京:北京大学出版社 2012 年版,第 18 页。

④ 参见克里斯托弗·胡德、科林·斯科特、奥利弗·詹姆斯等:《监管政府:节俭、优质和廉政体制设置》,陈伟译,北京:生活·读书·新知三联书店 2009 年版,第 49 页。

⑤ 参见王柳:《理解问责制度的三个视角及其相互关系》,《经济社会体制比较》2016 年第 2 期,第 185 页。

⑥ 邓峰:《领导责任的法律分析——基于董事注意义务的视角》,《中国社会科学》2006 年第 3 期,第 145 页。

⑦ 张康之:《对政治与行政二分原则的审查》,《国家行政学院学报》2001 年第 4 期,第 29 页。

⑧ 参见景跃进:《"行政"概念辨析——从"三权分立"到"政治与行政二分法"》,《教学与研究》2003 年第 9 期,第 70 页。

⑨ 参见林鸿潮:《党政机构融合与行政法的回应》,《当代法学》2019 年第 4 期,第 57 页。

⑩ 参见约翰·格林伍德、戴维·威尔逊:《英国行政管理》,汪淑钧译,北京:商务印书馆 1991 年版,第 87—93 页。

生不良后果时,领导干部需要承担责任。这种主要通过问责制来兑现的领导责任具有原生性、直接性、概括性,未必对应于某个下级的直接责任,而是对应于其治下公共职责的整体履行状况,是一种结果导向和实质主义评价的政治责任。① 只有进入执行系统中的政治子系统、被赋予一定政治决策空间的官员,才属于问责对象。②

(三)法律/政治维度下两种领导责任的差别

在法律/政治维度下区分上述两种领导责任,有助于彻底理解"领导责任"一词在实定法上的不同含义。《中国共产党纪律处分条例》规定的与直接责任者相对应的"(主要、重要)领导责任者",《中华人民共和国监察法》《中华人民共和国公职人员政务处分法》和很多单行法列出的"负有责任的领导人员",都指向"督导"意义上的领导,所承担的都是法律责任——这里的"法律"是广义的,包括其他类似于"法"的正式制度,比如党的纪律,因此在具体情况下可能体现为狭义法律责任,或者纪律责任,或者二者兼涉的纪法责任,总之泛指各种基于广义法律控制的可问责性。而《中国共产党问责条例》中的"(全面、主要、重要)领导责任"则指向"引领"意义上的领导,其所"问"之"责"是政治责任。表1呈现了两者的差别。

表1　法律/政治维度下两种领导责任的差别

	基于"督导"的领导责任	基于"引领"的领导责任
性质	法律责任(纪律责任、纪法责任)	政治责任
特征	派生性、间接性	原生性、直接性
与下级责任的关系	对应下级的直接责任	未必对应于下级的直接责任
适用对象	公共部门中的所有领导干部	公共部门中被赋予一定政治决策空间的领导干部
实定法规定	《中国共产党纪律处分条例》《中华人民共和国监察法》《中华人民共和国公职人员政务处分法》和行政领域的多部单行性法律、法规	《中国共产党问责条例》
责任形式	处分、监察问责	党的问责

二、职权/权威维度下的领导责任

以往有关领导责任的研究,都将领导理解为职权的行使,而忽视其还可能表现为权威的运用。实际上,这两者都有可能产生领导责任。

(一)基于职权行使的领导

通常认为,领导是一种在科层内部自上而下进行层级控制的职权,对某方面工作进行决策、统筹、协调、指挥、调度、纠错、裁决、检查、督促、考核等,都是领导职权的具体行使方式,都一体两面地表现为"应为"的职责和"可为"的权力。③ 确定领导者是否承担及承担何种领导责任,就是在分析其错误行使领导职权的行为和某个下级的错误行为或其治下公共事务的某种不利后果之间,是否存在及存在何种程度的因果关系。因此,领导责任的调查和认定表现为针对事件的因果关系回溯,导致责任的原因可以按照时间线索倒序追溯到每一个错误行使领导职权的事件,以及导致这些事件发生的每一个人身上。因此,当"领导"体现为职权的行使时,领导责任可以进行彻底的要件化解析,包括:(1)某个或某些领导人员;(2)基于违法或过错;(3)以作为或者不作为的方式行使了某些领导职权;(4)直接或间接地、单

① 参见邵六益:《政法传统视角下的政治责任论析》,《国家现代化建设研究》2023年第6期,第79页。

② 参见曹鎏:《论我国行政问责法治化的实现路径》,《中国行政管理》2015年第8期,第42页。

③ 参见张乾友:《官僚制组织的两副面孔》,《北京行政学院学报》2016年第1期,第64页。

独或共同地造成;(5)某个下级的错误行为或者领导者职责范围内的某种不利情形。这样的描述是一种典型的时间序列叙事,即某人在之前某个时候做出的一件(一些)事情,在之后某个时间导致了另外一件(一些)事情。领导职权总是由某些个人代表组织行使的,因此,每一项领导职权都可以按照组织内部分工进一步分解,以便最终将领导责任差别化地落实到不同个体身上,比如主要领导的责任、分管领导的责任、参与领导的责任、具体承办的中层领导的责任等。

(二)基于权威运用的领导

领导还表现为权威,即事实上的影响力。政党、政治家、社会活动家的权威未必需要依托职权,依靠其思想、主张和人格也可能获得权威。而在公共机构中,权威只能来源于职权,是由可以通过职权施加的各种有利或不利影响持续、稳定地发生作用之后,沉淀形成的事实性因素。但权威一旦形成,就可以不完全依托职权的行使而被单独运用,成为实现领导者意图的重要方式。这是因为,如何运用领导权威体现了领导注意力的分配,可以在很大程度上引导公共治理资源的分配。

公共部门实际履职能力和法定职责目标之间的紧张关系客观存在,①因此,公共治理资源具有稀缺性。公共部门必须对各种职责目标进行排序,区分轻重缓急以配置其注意力,这就需要建立某种信号系统。正式制度充当不了这样的信号系统,因为其确定的各种职责目标具有等价性。尽管规定公共职责的规范文本存在效力等级之别,比如有的规定在法律上,有的规定在法规上。但是,只要根据法律适用规则能够确定某项公共职责必须得到履行,它与上位法所规定的职责就是等价的,不存在上位规范比下位规范设定的职责更加重要的差别。公共机构内部的工作部署也不能完全充当这样的信号系统。一方面,正式的工作部署仍会追求全面性,也就是将正式制度确定的职责在各种规划、文件、会议中尽可能顾及,避免因过滤掉一部分法定职责可能带来的风险,比如恰恰在这些方面发生了突发事件从而诱发追责问责;另一方面,对下级利益的平衡也使上级不易公开对职责目标进行排序,科层体系中的每个分支都力图证明自身的重要性,他们的上级很难公开地将某些工作边缘化。

更具实质意义的信号系统是领导权威的分配,“上级领导的高度重视,能够对下级在执行任务过程中起到一个催化作用,能够敦促各项工作的顺利展开和高效率完成。……正是因为这种下级服从上级的权力约束体制,领导重视的区域或事项必然会在稀缺资源配置过程中获得更多的青睐”②。在中国的国家治理中,当上级重视某些目标的实现、某些政策的落实时,会通过很多方式来体现其注意力的分配,包括:发文规格,以某一层级党委和政府(合发或单发)、党委和政府办公机构(合发、单发或转发)、党委和政府议事协调机构、党委和政府下属部门等不同名义发文,背后隐含的权威就是差序化的;会议规格,会议举办单位的层级、参与者的层次和规模、出席领导的级别和数量、重要领导或讲话或主持或致信等不同“在场”方式,也差别化地体现了会议主题背后的“政治势能”;领导机构,是否设立专门领导机构、该机构设立在党委还是政府、由“第几把手”挂帅、“第几把手”分管主抓等,同样存在“政治势能”上的差别。③ 中国的国家治理还有着“现场主义”传统,即领导干部前往政策执行一线现场,将其有限的注意力资源分配给特定地方、机构或事项,向下级或者公众显示某一事项的重要性。④ 比如,对特定现场的观摩就是领导干部通过正式权威和仪式权威表达、传递注意力的重要载体,也是其竞争下级注意力、

① 参见林鸿潮:《履行行政职责的作为可能性》,《法学研究》2022 年第 6 期,第 44 页。

② 庞明礼、王晓曼:《“领导高度重视”式治理的绩效可持续性研究——基于对中部某县 H 村的观察》,《地方治理研究》2019 年第 2 期,第 3 页。

③ 参见贺东航、孔繁斌:《中国公共政策执行中的政治势能——基于近 20 年农村林改政策的分析》,《中国社会科学》2019 年第 4 期,第 21—22 页。

④ 参见李振:《注意力推动政策执行:中国领导人的“现场主义”机制研究》,《马克思主义与现实》2018 年第 5 期,第 190 页。

对下级形成强激励的重要途径。① 领导干部们通过配置这些工具背后蕴含的分量不等的领导权威,引导公共资源在不同治理目标之间配置。这样一套信号系统尽管不见于正式文本,但经过长期运作,一直稳定地发挥着作用,渐成定例。下级对这套信号系统的捕捉和领会十分灵敏,可以准确感受到不同信号所体现出来的权威含量,迅速做出响应进行资源调配,形成自上而下的领导"注意力传播"②或"注意力对齐"③效应。因此,领导权威的运用是领导干部代表体制表达治理意志和治理思路的方式,也是集中注意力、整合资源处理重大事务的具体工作机制。

(三)职权/权威维度下两种领导责任的差别

统筹组织目标是十分重要的领导方式。对领导权威运用不当导致组织在目标统筹中发生错误时也可能产生领导责任,并明显有别于因错误行使职权而产生的领导责任。第一,不当运用领导权威引起的只能是政治责任。领导职权既可能是"督导"性质的,也可能是"引领"性质的,因此,错误行使领导职权既可能导致法律责任(纪律责任、纪法责任),也可能导致政治责任。但是,不当运用领导权威只会导致后者。因为,通过组织权威和个人权威的分配引导治理资源的分配,是对法定职责的筛选排序,是一种政治判断。领导干部未能恰当运用权威引导治理资源进行合理配置,造成绩效不佳甚至引发负面事件,需要承担的是政治责任。第二,对领导权威的不当运用需要中介机制才能导致后果。如何运用领导权威体现的是工作方式,而不是工作内容。这些方式之所以能够影响公共治理资源分配,进而产生某种后果,比如,造成某些公共目标被忽视、某项工作推进不力,是由于它们被视为领导者注意力分配的信号系统,即官员们认为一项工作所附加的"权威符号"越多就越重要,反之就越不重要。但是,这种基于权威的信号系统发生作用并对实际工作产生影响并不是必然的。比如,某项上级不太关注、没有投入多少权威去推动的工作,也可能因下级恪尽职守或者能力卓越而得到妥善处理;有些工作即使下级的注意力投入不足,也可能因本身比较简单而被顺利完成。因此只能说,领导权威的不当运用和不利后果之间是一种机制性因果关系。④ 认定领导责任必须证明上述中介机制的存在,而不是像认定领导职权的错误行使那样直接进行要件化解析。第三,领导权威运用的恰当性不易通过单个行为进行评价。这种领导责任评价的是领导干部对待不同工作的总体性态度倾向,即重视什么、忽视什么,以及在这种倾向影响下,在一定时空之内产生的累积性后果。这种倾向和后果很难通过某一单独行为来评价,而是需要将领导者在一定时空范围内运用权威的多个行为综合起来分析,必要时还要与他们在其他方面的表现相比较,才能准确评价其是否存在某种错误认知。第四,不当运用领导权威的责任不适于在组织内部进一步分割。领导者希望借助权威符号的运用引导治理资源配置,需要掌控足够的权威资源。如果是个人职务权威,只有组织主要负责人或相关工作分管负责人的权威可以达到这种效果;如果是组织权威,通常只有主要负责人才能够左右其运用。因此,只有组织的主要负责人和分管负责人能够成为这种领导责任的承担者,不宜和组织中的其他领导人员进行分割。

三、纵向/横向维度下的领导责任

领导关系是科层内部上下级之间的纵向关系,这一点已是常识,上文有关领导责任的论述全部建立

---

① 参见田先红:《领导观摩:县域治理中的注意力竞争机制研究——基于"单委托多代理"的理论视角》,《华中师范大学学报(人文社会科学版)》2022年第5期,第29页。

② 陶鹏、初春:《领导注意力的传播效应:党政结构视角及环保议题实证》,《公共管理学报》2022年第1期,第80页。

③ 徐晶:《我国省级以上官员注意力分配的研究——以省级以上领导视察为切口》,《公共行政评论》2025年第1期,第123页。

④ "如果一个系统中的某个因果关系只有在特定情况下才能完全成立,该因果关系就是一个机制。"参见赵鼎新:《时间、时间性与智慧:历史社会学的真谛》,《社会学评论》2019年第1期,第12页。

在这一前提之下。那么,横向的同级领导是否完全不可思议?正如以上驭下的纵向领导关系建立在科层制之上,为了修补科层制而产生的整体性治理则引出了领导关系在横向层面的扩展。

(一)横向“领导”的生成逻辑

科层制难以被取代,但因其自带的各种“负功能”需要被修补。为了缓和科层分工带来的“碎片化”等问题,产生了以解决跨界性公共问题为目标的整体政府理论。① “坚持一类事项原则上由一个部门统筹、一件事情原则上由一个部门负责”的“大部门制”,以“高效办成一件事”为目标的“一门式”“一窗式”“一网式”政务服务等,体现的都是整体性治理理念。不过,运用最广的整体性治理措施还是各种各样的跨部门协调机制。跨部门协调的生成原因颇为复杂。第一种情况是多项公共事务密切相关并形成上下游关系,但不宜在机构层面整合,这是最常见的情况。很多公众视角下的“一件事”其实是“多件事”,本来就不适合由一个部门全部负责。要处理好这些密切相关的“多件事”,显然不应该把它们从各自领域中切割出来组建一个新部门,而适宜在原有各部门之间就说问题建立起一个由某部门“牵头”的协调机制,将这“多件事”在外观上集成为公众视角下的“一件事”来高效处理。②

第二种情况是多个政府部门因目标改进产生了某种具有共性又不宜剥离的新职能,需要对新职能的全局性、整体性问题进行跨部门协调。比如,“平安中国建设”“美丽中国建设”已经成为贯穿经济社会发展各领域和全过程的政府职责,安全、环保被“嵌入”各领域发展目标及其主管部门的职责当中。一方面,安全、环保监管职责在不同领域的专业性差别较大,由各领域主管部门分别负责更有效率;对安全、环保的监管和本领域的其他监管工作又存在密切的上下游关系,将它们剥离给另外一个部门负责将产生许多边界问题;而且,政府治理目标的这种大幅度改进产生了巨大的能力扩张需求,由新设部门大包大揽全盘负责,其规模之庞大将难以想象。因此,安全、环保就成了多个政府部门在原有职责之外的新职能。另一方面,安全、环保等监管职责又表现出安全问题、环保问题自身的专业性,且后者更为本质,需要专业部门来承载;加上各领域主管部门履行安全、环保职责的过程也会产生边界问题,仍需统筹协调。如此一来,在安全、环保等领域,就形成了专设一个部门负责综合管理,又由众多部门负责行业管理,并由前者对后者进行统筹协调的格局。

第三种情况是某个领域治理任务剧增导致不得不由多个部门分担,原来的主管部门则对其他部门分担的工作进行统筹协调。比如,消防机构不仅承担着繁重的火灾扑救和其他应急救援工作,还负有对各种单位进行消防安全监督检查等一系列职责,长期“小马拉大车”,这迫使政府不得不把大部分社会面的消防安全日常监管工作分解给其他部门,要求其“管行业必须管消防”,从而形成消防机构“主管”+其他各部门“分管”的治理格局。此外,一些治理任务的短时间爆发式增长也会形成类似的临时性安排,比如传染病疫情暴发导致其防控问题向社会各领域外溢,就会产生“管行业必须管疫情防控”的临时性需求。在这种治理格局下,相关领域的主管部门相对于分担其管理职责的其他部门,自然居于综合管理地位,在后者履行此职责的过程中不免经常要进行统筹协调。③

无论上述哪一种情况,都会产生一个在某领域对其他部门进行统筹协调的“牵头”部门,比较正式的说法是该领域的综合管理部门。一个组织对另一组织的工作进行统筹协调,本属上级对下级的领导,但当这种关系存在于同级部门之间时,显然又不同于上下级的纵向关系。那么,这种横向的跨部门协调关系到底是何性质?当一项职责涉及两个以上的行政组织时,本应由其共同上级协调,但随着国家治理任务日益复杂,政府面临的跨域、跨界问题越来越多,上级需要承担的统筹协调任务呈现出常规化、日常

---

① Perri 6, *Holistic Government*, Demos, 1997, pp. 38-42.

② 参见李瑞昌:《论高效应急处突中的“分事逻辑”》,《理论与改革》2022 年第 4 期,第 118 页。

③ 参见林鸿潮、刘辉:《统分式齐抓共管:生成逻辑、运行机制和制度改进》,《政治学研究》2024 年第 1 期,第 131—132 页。

化趋势,行政资源不足以应付。这就迫使其不得不将部分领导职权下移,和下属部门的行政资源结合起来,由后者在相关领域对其他部门进行日常性的统筹协调。因此,“综合管理”本质上是一种既包含上级“领导”因素、又依托同级部门具体实施的特殊领导机制。这种机制一方面必须依托于上级的领导职权和权威,否则无法运转;另一方面又必须转化为某个部门的日常职责,否则就达不到扩展上级领导能力的目的。简而言之,就是既要向上“借势”,又要向下“借力”。① 其典型运作方式是:在政府(有时候是党委,或者党政合设)层面设立领导机构(××委员会、××领导小组、××指挥部等),由党政领导班子成员担任负责人。这个领导机构依托综合管理部门设立办公室,该部门负责人在领导机构中担任一定职务,通常是副职(委员会副主任、领导小组副组长、指挥部副指挥长)兼办公室主任。如此一来,综合管理部门的部分行政资源就被这个领导机构所吸纳,使党委政府在相关领域实施领导获得了具体的组织依托。对于综合管理部门来说,则可以用领导机构(或其办公室)的名义行事,借助上级的领导职权和权威推动跨部门统筹协调职责的履行。本质上是综合管理部门在缺乏正式权威的情况下,通过结构性权威和过程性权威的再分配,与其他部门建立起准支配关系。②

(二)横向“领导”的责任及其特殊性

综合管理具有“领导”属性,本质上是上下级纵向关系的扩展形态。但这种“领导”作用于被协调部门的力度明显不如上级直接实施的情形,是一种较弱意义上的“领导”。一方面,综合管理部门的统筹协调中包含着协商因素。科层组织在实际运行中并不表现为一个相互统一、互为支撑的组织系统,反而类似于一个“势能均衡”的多权威中心的组合体。③ “某种意义上说,每个行政机关都是自己管理事务的‘帝国主义者’,将自己管理的事务视为自己必须捍卫的‘一亩三分地’,不希望其他部门介入。”④尽管综合管理部门必要时可以以领导机构或其办公室的名义协调其他部门,但由于此类机构并不稀缺,在官员的一般观念中,其权威性很容易被“穿透”后还原到部门本身。因此,综合管理部门在日常工作中主要还是以协商沟通为主,以求得其他部门合作。只有确实存在难以化解的分歧,才会呈请上级介入。但由于上级领导注意力稀缺,也只能偶尔为之。实际上,由于在不同领域具有综合管理职能的部门众多,相互之间也不得不通过将相关工作与中心任务打包、制造舆论氛围等多种手段主动竞争上级注意力,再借助上级注意力强化对其他部门的统筹力度。⑤ 另一方面,综合管理部门的统筹协调还包含着妥协因素。综合管理关系在不同部门间形成了复杂的交叉态势,即一个部门有权在某领域协调其他部门,又在其他多个领域接受其他部门的协调。每一个部门在行使综合管理职权时都不得不考虑和其他部门之间的这种相互制约关系,不可能真正像上级对待下级那样将“权”用足、将“势”用尽,尤其是一些相对弱势的部门,不得不依靠关系交换和借势借力等方式进行效果不太可靠的“软协调”。⑥

澄清综合管理的“弱领导”性质有助于界定其责任。这个问题历来歧义纷呈,尤其是在追究政府有关部门履职不力的责任时,如何划分综合管理部门和其他部门之间的责任一直充满争议。上文表明,综

---

① 参见周望:《借力与自立:议事协调机构运行的双重逻辑》,《河南师范大学学报(哲学社会科学版)》2017 年第 5 期,第 9 页。

② 参见徐明强:《牵头部门何以牵头:地方政府中心工作下的权威再分配与政策执行》,《中国行政管理》2023 年第 7 期,第 135 页。

③ 参见张静:《行政包干的组织基础》,《社会》2014 年第 6 期,第 88 页;陈永杰、胡沛验:《激励失衡、多权威中心与基层跨部门协作困境——基于 X 县的治砂案例》,《中国行政管理》2022 年第 6 期,第 127—128 页。

④ 宋华琳:《建构政府部门协调的行政法理》,《中国法律评论》2015 年第 2 期,第 45 页。

⑤ 参见王铮:《政府部门间协作的影响因素及其组织逻辑:基于组织角度的分析》,《公共管理与政策评论》2023 年第 2 期,第 43 页。

⑥ 参见周展、田先红:《“硬协调”与“软协调”:县级部门间关系的形成逻辑及协调机制》,《公共管理与政策评论》2025 年第 1 期,第 48—49 页。

合管理部门是上级为了有效地对其他部门实施某方面领导而设置的中间组织,综合管理部门和其他部门由此形成了一种类“上下级”关系,前者接受上级的权威并作为其“代理人”对后者进行协调。① 因此,综合管理部门的责任应该被置于领导责任层面和上级的责任一同考虑,而不是被置于直接责任层面和其他部门的责任一同考虑。但考虑到综合管理是一种“弱领导”,其责任应轻于上级所承担的责任。

四、领导责任概念的再提炼及其适用

上文拓宽了领导和领导责任的外延,呈现了许多无法为传统定义——“督导系统”因未尽义务导致下级违法或不当履职而必须承担的、与下级的直接责任相对应的、以法律责任为主要方式的间接责任②——所涵括的领导责任形态。但这似乎使问题复杂化了,领导责任看起来更加歧义丛生而难以把握。那么,能否提炼出这些形态各异的领导责任背后的本质特征,重新化约为一个更有解释力和整合力的概念,并由此建立起一个完整的适用框架呢?

(一)领导责任的概念再提炼

传统的政治学理论将国家职能区分为政治意志的表达和政治意志的执行,实际上,这两者之间还存在连接机制,那就是政治意志的传导。现代国家的执行系统是十分庞大的科层组织,政治意志形成之后要准确抵达终端执行层,并真正获得执行,需要经历一系列复杂的组织过程。其中,在科层组织中处于领导地位的人通过各种方式的“督导”和“引领”,自上而下地塑造下级的行为,使政治机关的意志(设计规则或者设定目标)逐级传导给直接操作者,就是实现等级控制的最重要方式。

政治意志通常经由两种方式表达:第一种政治意志表达于党纪国法等正式制度出台之际,政治机关通过这些制度为公共部门中的各级机构和人员确立了行为规则,其意志已直接作用于各种公共机构和公职人员,本来无须他人再充当传导媒介。但是,由于科层组织体系庞大且人员众多,规则制定者(比如立法机关)及其创设的各种监督机关(监察机关、司法机关、检察机关等)直接面对如此众多且分散的执行者,要确保规则得到良好遵守,难度可想而知。此时,政治机关不得不同时求助于执行系统内部,抓住领导干部这个“关键少数”,要求其在自身遵守规则的同时,确保下级的行为不会偏离规则,否则将承担一定后果。这就是“督导”意义上的领导及其相应责任。这种“督导”对政治意志的传导,发挥的是保障和强化作用,即领导干部必须通过各种方式向下级传递压力,以保障和强化那些外化为正式制度的政治意志的执行效果。如果领导干部未能做到这一点,就会表现为下级对有关规则的直接违反,以及其自身相应地对这些规则的间接违反。因为,“上级虽不直接采取行动,却决定了行动的发生,因而要为行动的后果承担责任,这种责任的依据就是组织的规则。”③这些领导责任通过对照规则即可评判,并将通过(类)法律程序追究,因此属于法律责任(或纪律责任、纪法责任)的范畴。在这一情景下,领导干部是充当“督导者”的高级官僚,而不是政治家。

第二种政治意志表达于行政任务设定之时,公共机构的设立和调整、法律对机构职能的规定,以及审议重要报告、制定规划等其他一些重大决策场景,都涉及为公共机构设定目标任务,本质上是政治机关就这些目标任务对执行机关做出的概括性委托,是“自由裁量权”基础上“宽泛的政治职责”,其核心考察标准是执行效果。④ 政治机关不可能将这些目标任务精细分解到执行系统中的每个人身上,并逐一检验其完成情况,只能整体委托给各个机构,并将压力聚焦于这些机构中的少数代表,要求他们在目

---

① 参见胡业飞:《组织内协调机制选择与议事协调机构生存逻辑——一个组织理论的解释》,《公共管理学报》2018 年第 3 期,第 31—32 页。

② 参见邓峰:《领导责任的法律分析——基于董事注意义务的视角》,《中国社会科学》2006 年第 3 期,第 143 页。

③ 张乾友:《官僚制组织的两副面孔》,《北京行政学院学报》2016 年第 1 期,第 64 页。

④ 参见王若磊:《论重大事故中的政治问责》,《法学》2015 年第 10 期,第 60 页。

标任务未能按预期达成时承担不利后果。① 在行政任务射程所及的范围内,这种不利后果具有概括性和连带性。② 政治官员为了达成任务,就必须千方百计调动、组织和运用治下的各种资源,同时被赋予一定的自主意志形成空间,在既有规则的拘束下就公共政策作出一定政治决策。这就是“引领”意义上的领导及其相应责任。这种“引领”对政治意志的传导发挥的是转化和补充作用,即这些领导干部在“引领”其下级以达成政治机关所设定目标任务的过程中,通过注入自身的决策,转化和补充了这些目标任务中所包含的政治意志。“引领”的过程体现了领导干部的政治判断,对其成功与否的评价标准则是权力授予者期望的公共目标是否达成。如未能达成便应受到问责,因为“问责就是在公共行政人员与其相关联的不同的授权群体之间,通过相应的程序、机制和战略安排去传达后者期望的过程”。③ 在这种情景下,这部分领导干部同时扮演着高级官僚和政治家的角色。

至于上文所提到的一些特殊样态的领导责任,在上述框架下也可得到进一步理解。比如,领导干部通过差异化地运用权威向下级发出信号,引导公共资源在不同治理目标之间分配,是基于其对上级(包括立法机关在内的更高层级决策机关)政治意志的理解进行排序,再施以不同力度向下级差别化地传导这些政治意志,以实现其认为应该优先实现的那些公共目标。只不过,通过运用领导权威来传导政治意志,所借助的是各种权威符号的事实影响力,而不是正式制度的运作,但都是领导干部对上级政治意志加入自身判断之后的转化,都属于“引领”意义上的领导,所产生的责任也都属于政治责任的范畴。

综上所述,各种形态领导责任共同的内核可以被提炼为:科层系统中的领导干部因未能将政治机关的意志有效传导于下级以塑造后者的行为,而应当受到的否定性评价。这构成了领导责任新的定义。

(二)领导责任的适用框架

在运用上述概念统摄各种领导责任的适用,即确定责任的性质和轻重时,明确领导干部通过何种方式传导政治意志以塑造下级的行为至关重要。皮特金用“独立中的遵命”来概括政治受托者的角色,他们既不完全独立,也非完全遵命。独立意味着受托者至少应该有一点自主性和创造性,遵命则意味着受托者不得在根本上违背委托者的政治意志。④ 这样,“独立”和“遵命”在不同政策过程中的比重,即领导干部的意志形成空间就成为重要变量,决定了其领导责任更趋近于法律责任(纪律责任、纪法责任),还是更趋近于政治责任。根据这一变量,政治意志在执行系统中的传导可以被类型化为几种不同的政策过程,并据此建立起领导责任的适用框架:

第一,立法定规,分级执行。这是政治系统和执行系统最常规的分工模式,以行政领域的国家立法最具代表性。典型的做法是,全国人民代表大会及其常务委员会或者国务院制定法律、行政法规,明确规定各种行政机关在某一事务上承担的职责及其履行方式。对这些政治意志的执行,就表现为法律支配之下的行政。⑤ 执行中的错误将在多个层级间引发法律责任,其中,终端执行者承担的直接责任最重,其直接上级承担的领导责任次重,由近及远以此类推,直至因果关系较弱而无需承担责任的层级为止。公共部门执行其他成熟规则所产生的领导责任,大致与此类似。不过,即使在规则相对完善的情况下,执行系统仍保有一定的政治判断空间,在最低限度上,当各种规则要求履行的职责超过其实际能力时——上文已指出这是普遍存在的情况——执行者会对这些任务进行筛选排序,居于一定地位的领导干部可以运用“权威符号”将这种政治判断显示出来,以“引领”下级的行为。而且,领导干部的层级越

---

① Peter Leyland & Gordon Anthony, *Textbook on Administrative Law*, Oxford University Press, 2005, p. 110.

② 参见张贤明:《官员问责的政治逻辑、制度建构与路径选择》,《学习与探索》2005 年第 2 期,第 60 页。

③ Barbara S. Romzek, Donald E. Klingner & John Nalbandian, *Politics, Administration and Markets: Conflicting Expectations and Accountability*, American Review of Public Administration, Vol. 32(2), 2002, pp. 117-144.

④ 参见汉娜·费尼切尔·皮特金:《代表的概念》,唐海华译,长春:吉林出版集团有限责任公司 2014 年版,第 186—188 页。

⑤ 参见奥托·迈耶:《德国行政法》,刘飞译,北京:商务印书馆 2002 年版,第 67 页。

高,规则为其留下的决策空间越大,其运用领导权威影响下级的手段也越丰富,影响范围也越广,在发生错误时(主要表现为没有重视应该重视的工作)所需要承担的政治责任也就越重。

第二,顶层设计,逐级推动。对于那些尚未制定成熟规则,但顶层形成了基本设计并决意全面施行的政策,有时候会通过刻意模糊化进行授权,赋予科层组织更大的灵活性和自主性,激发下级的创造力和判断力。此时,在公共部门内部逐级形成的“委托—代理”关系链条中,层级越高的领导干部一方面对顶层设计者承担的受托责任越重,另一方面其推动政策实施的动员能力越强,在阐释政策内涵和结合实际落地的过程中融入自身判断的空间也越大,不同地方甚至可以做出多样化的政策解读或曰“二次决策”。① 而越是到基层,顶层设计者提供的政策框架经过层层补充细化之后越来越清晰,趋近于制度化,自主判断空间逐级缩小,规则执行的属性越来越强。② 因此,上级在这一关系链条中对下级实施领导,越是在上层,“引领”的属性越强,领导责任的性质越趋向于政治责任,且领导干部层级越高责任越重;越是在基层,“督导”的属性越强,领导责任的性质越趋向于法律责任(纪律责任、纪法责任),且越接近终端执行者的领导干部责任越重。有学者将这种模式称为模糊性任务的完成,认为“此治理模式以问责权为主导性权力,并将绩效考核、人民承诺和政治责任融为一体,在治理体系中构建了以问责权为核心的新责任体系”③。之所以如此,就是因为其主要观察对象是该模式下较高层级的地方政府,其对顶层的政策设计者所承担的主要是概括性的政治责任。而到了基层,模糊性任务已经被转换为适于科层化运作的常规性任务,④相关的领导责任自然也就转向法律责任(纪律责任、纪法责任)了。

第三,高层鼓励(允许),地方试验。政策的“试点—推广”是极具中国特色的治理模式,韩博天用“分级制政策试验”形容其将中央的选择性控制和地方的主动选择相结合的特点。⑤ “在一项新政策刚提出时,政策目标、执行工具和评估标准往往较为模糊,决策者只是提出了新的价值导向,表达了新的治理思路,或是提出了新的政策规划。……如果决策者致力于推进一项改革,则可提升激励强度,支持有条件的地方先行开展试点,在试错中总结经验教训,进而完善政策内容。”⑥在政策试验中,常规科层体系被压缩得较为扁平,一些中间层级被不同程度“折叠”起来,某些原本不直接相邻的层级“短路”连接。此时,领导责任的分配出现两个方面的变化:一是政治责任的重心下移,开展探索的地方被赋予超常规的自主判断空间,就改革的成败和方向性问题,越过那些被“折叠”的中间层级直接向高层负责;二是在自此以下各层级的领导责任中,政治责任的比重都会上升。因为在这样的政策推行过程中,上级形塑下级行为时所能够依托的成熟规则十分稀薄,更多的是在推行其自身决策。在最极端的情况下,地方创新者集政治决策者与终端执行者于一身,一体承担着这些身份叠加之后所包含的各种责任,风险不可谓不大,需要为其提供一定的容错激励空间。

第四,上级命令,下级服从。在突发事件应对中,上级的领导往往表现为做出下级必须绝对服从的命令。应急命令的性质比较复杂,在常规突发事件中,应急决策可能落在历史经验制度化之后形成的例行化空间当中,其外化而成的命令就表现为对既定规则的执行;在非常规突发事件中,应急决策可能落在未能被制度化的例外空间当中,其外化而成的命令就表现为紧急情况下的决断;应急决策的不同部分

---

① 陈家建、洪君宝:《社会治理的话语与地方实践:基于“模糊政策”的概念解释》,《广西师范大学学报(哲学社会科学版)》2024 年第 1 期,第 18 页。

② 参见李辉:《层层加码:反制科层组织执行衰减的一种策略》,《中国行政管理》2022 年第 4 期,第 92 页。

③ 何艳玲、肖芸:《问责总领:模糊性任务的完成与央地关系新内涵》,《政治学研究》2021 年第 3 期,第 114 页。

④ 参见李妮:《模糊性政治任务的科层运作——A 县政府是如何建构“创新”政绩的?》,《公共管理学报》2018 年第 1 期,第 10 页。

⑤ Sebastian Heilmann, *Policy Experimentation in China's Economic Rise*, Studies in Comparative International Development, Vol. 43(1), 2008, pp. 1-26.

⑥ 杨宏山:《政策执行的路径—激励分析框架:以住房保障政策为例》,《政治学研究》2014 年第 1 期,第 90 页。

还可能分别落在上述两种空间当中,命令也就相应表现为上述两者的混合。① 相应地,应急行动中的责任机制因紧急决策的确定性条件不同而有所区别。② 此时的领导责任既可能是法律责任,比如应急命令违反了法律的底线性要求,或者在明显无须做出例外决断的情况下突破了法律规定;也可能是政治责任,比如在需要及时决策时犹豫不决或者做出了显而易见的错误决策导致应对失败;还可能两者兼而有之。而从责任的承担者来看,基于应急行动的准军事性质,应急命令一旦由负有指挥职责的主体做出,其下级自行理解规则(即使其理解更加准确)和加入自身判断(比如考虑优先执行哪些任务)的空间就几乎被压缩为零,只能服从和执行。因此,这种领导责任通常只与应急指挥权的行使者有关,而不涉及其他层级的领导人员。

结　论

抓好领导干部这个“关键少数”,“一级抓一级、一级促一级”,确保领导干部群体成为自上而下传导政治意志进而塑造整个公共部门行动的通道,是中国之治的重要“密码”之一。领导责任的重要性也由此凸显,因为,对领导责任的判断和追究在很大程度上塑造着领导干部的行为。领导干部处于政治系统和执行系统的交叉衔接地带,充当着执行系统中的政治子系统。这个子系统在自上而下地塑造公共部门的行为时,既传导党纪国法等正式制度和上级决策所表达的政治意志(此时偏向于执行功能),也在不同程度上拥有自己的政治判断空间,并将自己的意志补充进这一过程(此时偏向于政治功能)。而在不同的政策过程中,上述两种方式的成分比重及其结合方式,以及由此可能产生的责任性质并不相同。本文以领导干部的意志形成空间作为主要变量,对这些政策过程进行了类型化处理,据此建构了对领导责任进行定性和测量的基本框架。

The Conceptual Expansion and Applicable Framework of Leadership Responsibility

Lin Hongchao

(*School of Discipline Inspection and Supervision*, *Renmin University of China*, *Beijing* 100872, *China*)

Abstract: Existing research has not fully revealed the essence of leadership responsibility, nor has it described its forms, thus impeding the doctrinal understanding of relevant norms and the construction of applicable rules. Based on two distinct meanings of leadership: “supervision” (督导) and “guidance” (引领), leadership responsibility respectively corresponds to legal responsibility (disciplinary responsibility, or disciplinary and legal responsibility) and political responsibility. In addition to exercising leadership authority, there is also a special leadership approach that utilizes authority to guide the allocation of governance resources, which may also result in leadership responsibility. The overall coordination of other departments by comprehensive management departments in specific fields constitutes a form of “weak leadership”, and the corresponding responsibility form also falls under leadership responsibility. To thoroughly encompass various forms of leadership responsibility, the concept of leadership should be expanded to encompass the process in which superiors shape the behavior of subordinates in a hierarchical system to conform to a certain political will, and leadership responsibility should be correspondingly defined as the negative evaluation that leading cadres deserve for failing to achieve this goal. Taking the size of the space for leading cadres’ will formation as a variable, we can divide the public policy process into four types, thereby establishing an applicable framework for leadership responsibility.

Key words: leadership responsibility; political responsibility; legal responsibility; concept; applicable rule

(责任编辑　郭昌盛)

---

① 参见宾凯:《系统论观察下的紧急权:例行化与决断》,《法学家》2021 年第 4 期,第 12—13 页。

② 参见宾凯:《重大突发事件的系统治理与法治》,《国家检察官学院学报》2020 年第 6 期,第 48 页。